

***As regiões metropolitanas
na França:
aspectos institucionais,
jurídicos e financeiros***

- I. Histórico e avaliação da intermunicipalidade**
- II. Princípios fundamentais da intermunicipalidade**
- III. Diversas categorias de grupamentos**
- IV. Órgãos de direção**
- V. Grandes etapas da vida de um EPCI**
- VI. Finanças da intermunicipalidade**
- VII. Futuro da intermunicipalidade**

I / Histórico e avaliação da intermunicipalidade

1. Os diversos arranjos de cooperação local

1.1 Cooperação clássica

Objetivo : atender necessidades pontuais.

Referências : “Os governos locais podem celebrar entre si convênios mediante os quais um deles se compromete a disponibilizar para outro seus serviços e recursos, no intuito de facilitar o exercício das competências desse”. Este artigo diz respeito aos governos locais de pleno exercício.

Características : um município age por conta de outro.

Exemplo : emprestar uma retro-escavadeira.

1.2 Cooperação mediante transferência de competências

Objetivo : instauração de intermunicipalidade *perene*, quer seja associativa (consórcio), quer seja de projeto (outros Estabelecimentos Públicos de Cooperação Intermunicipal-EPCI).

Referências : “Podem os governos locais se associar para o exercício de suas competências, criando entidades públicas de cooperação nas formas e condições previstas na legislação vigente”.

Características: os municípios abandonam suas competências em proveito do estabelecimento que criam. Não possuem mais competência para atuar. É prerrogativa exclusiva do estabelecimento público de cooperação intermunicipal. Daí a importância de estabelecer com clareza as competências transferidas para o estabelecimento público de cooperação intermunicipal e aquelas que permanecem na esfera municipal (conceito de interesse comum).

O estabelecimento público de cooperação intermunicipal (EPCI) atua no lugar de seus municípios integrantes. Dotado de órgãos próprios (conselho, presidente) além de orçamento próprio, toma decisões em nome próprio; não são decisões tomadas a pedido das Prefeituras.

I / Histórico e avaliação da intermunicipalidade

2- Pequeno histórico da cooperação intermunicipal

2.1 Evolução da cooperação intermunicipal: datas-chaves

- 1890 : criação dos SIVU
- 1955 : criação dos consórcios (ou sindicatos) mistos
- 1959 : criação dos SIVOM e dos distritos urbanos (ampliados às áreas rurais em 1970) / introdução da regra da maioria qualificada
- 1966 : criação das “comunidades urbanas”
- 1988 : criação do consórcio “à la carte”
- 1992 : criação dos agrupamentos de municípios. Objetivo: passar da intermunicipalidade associativa para a intermunicipalidade com arrecadação própria.
- 1999 : lei “Chevènement” - criação dos agrupamentos de conurbação. Qualitativo em troca de verba global de custeio.
- 2004 : lei “Liberdades e Responsabilidades locais ” – racionalizar o mapa da intermunicipalidade e facilitar o funcionamento dos EPCI.

2.2 Lei de 12/07/1999 relativa ao fortalecimento e à simplificação da cooperação intermunicipal

Objetivo triplo:

desenvolver, simplificar e racionalizar a cooperação intermunicipal.

- ✓ Organização em 3 níveis:
 - o agrupamento de municípios “*communauté de communes*” (CC) ,
 - o agrupamento de conurbação [*communauté d’agglomération*] (CA),
 - o agrupamento urbano [*communauté urbaine*] (CU),
(piso demográfico mais elevado)

- ✓ Base comum de regras jurídicas

- ✓ Perímetros mais coerentes
 - Proibição de pertencer a 2 EPCI com arrecadação própria
 - Perímetros contínuos e sem enclave
 - Saída compulsória dos consórcios e consórcios mistos nos casos das CA e das CU, facilitada no caso dos agrupamentos de municípios

I / Histórico e avaliação da intermunicipalidade

3- Avaliação da intermunicipalidade em 1º de janeiro de 2008

- 2 583 EPCI com arrecadação própria, agremiando 33.636 municípios e 54,6 milhões de habitantes, entre os quais 1.200 grupamentos arrecadando a “Taxa Profissional Única”-TPU (16.336 municípios e 42,4 milhões de habitantes)
- 171 CA : cerca de 21,4 milhões de habitantes
- 2.393 agrupamentos de municípios, sendo 1.037 com TPU
- 14 agrupamentos urbanos, 6,2 milhões de habitantes, sendo 11 com TPU
- 5 consórcios de nova conurbação

II/ Princípios fundamentais da intermunicipalidade

1- “Especialidade” (funcional e territorial)

1.1 Especialidade funcional

Ao contrário dos governos locais, um EPCI não possui competência generalista.

Só possui **competências por atribuição**. Portanto, apenas pode exercer as competências a ele explicitamente transferidas, quer através de lei, ou pelos seu municípios integrantes, e que constem de seus estatutos.

1.2 Especialidade territorial

A área de competência de um agrupamento é restrita ao território dos governos locais que agrega. Conseqüentemente, o juiz administrativo enquadra o agrupamento que atuar fora da sua área, na falta de qualquer habilitação estatutária.

Contudo, um agrupamento pode realizar equipamentos fora do seu território, sob a dupla condição de que atue dentro do escopo das suas competências e que não possa realizar o equipamento nas mesmas condições no seu território.

II/ Princípios fundamentais da intermunicipalidade

2- *“Exclusividade”*

A transferência de determinada competência para um estabelecimento público de cooperação intermunicipal por um dos municípios membros acarreta a correlativa e total retirada da mesma.

Conseqüências:

- o município que transferir a competência não pode mais exercê-la por conta própria.
- não pode mais dar subsídios ao EPCI por conta desta competência.
- Não pode mais transferi-la para outra EPCI, a não ser que saia previamente da EPCI da qual é integrante.

III/ Categorias de agrupamentos

| | Agrupamentos com contribuições orçamentárias | Agrupamentos com arrecadação própria |
|-------------|--|---|
| Tipo | Consórcios, consórcios mistos abertos e fechados | CC, CA, CU |
| Finalidade | Intermunicipalidade de serviços | Intermunicipalidade de projeto |
| Objetivos | Rentabilização de equipamentos Economias de escala Melhor qualidade dos serviços | Igual aos consórcios + Projeto comum de desenvolvimento do território. Equalização |
| Competência | Livre escolha | Compulsórias + opcionais + facultativas |
| Áreas | Livre | Contínuos, sem enclaves |
| Recursos | Contribuições orçamentárias, distribuição livremente escolhida | Arrecadação + Verba Governo nacional |
| Evolução | Consórcio de municípios pode se tornar « misto » ou ser transformado em CC ou em CA | Possível transformação em CA ou CU |

1- Consórcio (sindicato) de municípios

Intermunicipalidade associativa (*“associação de municípios visando obras ou serviços de interesse municipal”*).

Categoria de EPCI menos integrada.

Os municípios têm plena liberdade de escolha das competências transferidas. Contudo, as transferências escolhidas não podem levar a dissociar o investimento do funcionamento. Os delegados dos municípios não precisam ser vereadores.

2- Agrupamento de municípios

Nível básico da intermunicipalidade de projeto:

“projeto comum de desenvolvimento e ordenamento espacial”.

Sem parâmetros populacionais.

2.1 Livre transferência de competências

Dentro dos 2 grupos de competências compulsórias (ordenamento espacial e desenvolvimento econômico) e de, pelo menos, 1 entre os 6 grupos opcionais (proteção e valorização do meio ambiente, política habitacional e do quadro de vida, vias, equipamentos culturais, esportivos e do ensino básico, ação social, saneamento).

- as competências transferidas por conta das competências compulsórias ou opcionais devem contemplar os grupos especificados na lei (por exemplo, não é possível atrelar a habitação ao ordenamento espacial).

- os municípios podem se inspirar nas competências cuja transferência é imposta por lei, nas áreas de desenvolvimento econômico e ordenamento espacial, para a constituição de um agrupamento de conurbação, cuja lista é estabelecida no I 1º e 2º do artigo L. 5216-5 I.

2.2 Os agrupamentos de municípios podem adotar a taxa profissional única (TPU)

Conseqüências para a competência “desenvolvimento econômico”:

transferência compulsória das zonas de atividade econômicas de interesse metropolitano.

2.3 Agrupamento de municípios com verba do governo nacional aumentada

É caracterizado por um grau superior de integração, com relação ao agrupamento básico de municípios, que o legitima para receber uma verba global de custeio aumentada.

Para ser elegível à verba global de custeio aumentada, um agrupamento de municípios deve atender as 3 condições estipuladas no artigo L. 5214-23-1 do código geral dos governos locais.

- **População entre 3.500 e 50.000 habitantes.**
- **Opção para o regime fiscal da TPU**
- **Exercício de 4 dos 7 grupos de competências especificados em lei:**
 - desenvolvimento econômico (zonas + ações de desenvolvimento)
 - Ordenamento espacial (SCOT, áreas de operações urbanas)
 - Malha viária
 - Habitação de interesse social
 - Lixo doméstico
 - equipamentos esportivos
 - saneamento coletivo e individual

3- Agrupamento de conurbação

Estrutura específica para aglomerados urbanos acima de 50.000 habitantes). Um ou vários municípios centros > 15.000 habitantes ou capital de departamento ou município mais importante do departamento.

“Projeto comum de desenvolvimento urbano e de ordenamento territorial”. Intermunicipalidade de projeto fortemente integrada.

competências :

- 4 grupos de competências compulsórias

(desenvolvimento econômico, ordenamento espacial, equilíbrio social da habitação, política da cidade),

- e 3 opcionais (a escolher entre 5: malha viária e estacionamentos, saneamento, abastecimento de água, preservação e valorização do meio ambiente e do quadro de vida, equipamentos culturais e esportivos).

4- Agrupamento urbano

EPCI mais integrado. Piso de criação muito mais elevado (acima de 500.000 habitantes).

competências : 19 áreas obrigatórias reunidas em seis competências gerais.

Os agrupamentos urbanos existentes não precisam estar enquadrados no piso demográfico e seguem exercendo as suas competências atuais, a menos que, caso atendam as novas condições para a criação de AU, resolvam ampliar as suas competências para todas as novas competências dos AU.

5- Consórcio misto (aberto ou fechado)

São estabelecimentos públicos de cooperação local, mas não são EPCI (não agremiam apenas municípios).

Vale diferenciar consórcios mistos fechados e abertos.

funcionamento: poucos dispositivos relativos aos consórcios abertos, daí a relevância dos estatutos. Aplica-se a lei das partes. Contudo, a lei da democracia de proximidade, de 27 de fevereiro de 2002 trouxe alguns esclarecimentos:

- Para representante dos municípios ou consórcios no comitê dos consórcios mistos pode ser nomeado qualquer cidadão desde que preencha os requisitos necessários para ser vereador.
- A distribuição das vagas no comitê dos consórcios mistos abertos é estabelecido pelos estatutos.
- Os Presidentes dos consórcios mistos são eleitos pelo comitê de consórcio ou, caso os estatuto assim rezem, pelo Secretariado.
- As alterações estatutárias são decididas pela maioria de dois terços dos membros que formam o comitê de consórcio, na falta de dispositivos específicos nos estatutos.

Os CM fechados: agremiam exclusivamente municípios e EPCI's ou apenas EPCI's. Aplicam-se as mesma regras de funcionamento dos consórcios intermunicipais.

Os CM abertos: agremiam governos locais, agrupamentos de governos locais e demais entidades de direito público.

Criação dos CM abertos: unanimidade. Composição variável, conforme o caso. É possível associar instituições de utilidade comum inter-regionais, Regiões, acordos ou instituições interdepartamentais, departamentos, estabelecimentos públicos de cooperação intermunicipal (todas as categorias), municípios, Câmaras de Comércio e Indústria, câmaras de agricultura, profissionais e demais Estabelecimentos Públicos.

IV/ Órgãos de direção do EPCI

1- Órgão deliberativo

1.1 Número e distribuição dos representantes

O número e a distribuição das vagas são estabelecidos em até três meses a partir da notificação da portaria que define a área do agrupamento.

mediante acordo entre as câmaras dos municípios envolvidos

Esta definição se dá

OU

em função da população, por decisão dos municípios envolvidos, pela maioria qualificada exigida para a criação do agrupamento.

No caso dos agrupamentos urbanos, o número de vagas do Conselho é estabelecido por uma tabela

Em ambos os casos, cada município tem no mínimo uma vaga e nenhum pode ter mais do que metade das vagas.

1.2 Caso específico dos agrupamentos urbanos

O número de representantes deve ser estabelecido em até três meses a partir da notificação da portaria que define a área do agrupamento:

- quer mediante acordo entre todas as câmaras dos municípios envolvidos,
- Quer conforme a tabela abaixo:

| Número de municípios | População total do agrupamento | | | |
|----------------------|--------------------------------|------------------|---------------------|--------------------|
| | Até 200.000 | 200001 a 600.000 | 600.001 a 1.000.000 | Acima de 1.000.000 |
| Até 20 | 50 | 80 | 90 | 120 |
| 21 a 50 | 70 | 90 | 120 | 140 |
| Acima de 50 | 90 | 120 | 140 | 155 |

Nos agrupamentos urbanos com mais de 77 municípios, o número de representantes é igual a duas vezes o número de municípios representados.

1.3 Eleição dos representantes

Devem ser vereadores nos EPCI com arrecadação própria, enquanto que nos consórcios de municípios, apenas devem preencher as condições requeridas para ser elegível na câmara municipal.

Eleição por votação uninominal de 3 turnos, salvo nos CU onde a eleição é por chapa, com distribuição das vagas proporcional, pela maior média.

Caso um município deixe de nomear seus delegados, será representado pelo Prefeito e o Vice (caso tenha direito a mais de uma vaga).

IV/ Órgãos de direção do I'EPCI

2- O Presidente

Eleito pelo Conselho na sua primeira reunião.

O Presidente pode delegar sua assinatura, sob a sua própria fiscalização e responsabilidade, e através de portaria, ao diretor geral, vice-diretor geral, diretor dos serviços técnicos, e, nos EPCI, aos gerentes de serviços cuja relação é estabelecida por decreto do Conselho de Estado (nacional).

O Presidente pode sub-delegar a delegação de atribuição que recebeu do órgão deliberativo, para os vice-presidentes.

IV/ Órgãos de direção do EPCI

3- O Secretariado

O Secretariado do EPCI é formado pelo Presidente, um ou mais vice-presidentes e, eventualmente, um ou mais integrantes do órgão deliberativo. O número de vice-presidentes é definido livremente pelo órgão deliberativo, sem no entanto, poder exceder 30 % das vagas do mesmo.

O Presidente e o Secretariado podem exercer, por delegação, parte das atribuições do órgão deliberativo, salvo em matéria:

- orçamentária (votação do orçamento, aprovação das contas, instituição e definição dos índices, tarifas e contribuições),
- estatutária (alterações das condições de funcionamento, prazo do EPCI.....),
- de adesão do EPCI a um estabelecimento público,
- de delegação de administração de serviço público,
- de diretrizes em matéria de planejamento territorial, equilíbrio social da habitação e política da cidade.

O Presidente presta contas dos trabalhos do Secretariado e das atribuições exercidas por delegação do órgão deliberativo, a cada reunião do mesmo.

V/ Grandes etapas da vida de um EPCI

1- Criação e suas incidências (bens, pessoal)

2- Alterações de área (adesões e saídas)

3- Alterações relativas às competências

4- Transformação de um EPCI

5- Fusão de EPCI's

6- Dissolução

VI. Finanças da intermunicipalidade

A. Recursos internos

Recursos comuns a todos os EPCI

Recursos oriundos do patrimônio, doações e legados: recursos acessórios

Únicos recursos relevantes, aqueles oriundos de suas atividades e aportados pelos usuários: contribuições, taxas.

Arrecadação própria dos agrupamentos

Somente os agrupamentos podem arrecadar impostos, de diversas maneiras que levam a uma integração tributária em maior ou menor grau entre o agrupamento e seus municípios membros.

=> Existem 4 sistemas tributários:

- ✓ **Tributação adicional**
- ✓ **Taxa profissional única (TPU)**
- ✓ **Taxa profissional de zona**
- ✓ **Tributação metropolitana mista**
- ✓ **Outros recursos tributários:**

Conforme as suas competências, os EPCI podem arrecadar o produto de tributações diversas no lugar dos municípios membros. Exemplo: taxa de estadia, verba de transporte, taxa local de equipamento, taxa sobre a propaganda...

B. Recursos externos

Recursos externos comuns para todos os EPCI's:

- financiamentos
- subsídios específicos do Governo nacional, das Regiões, dos departamentos, fundos estruturais europeus,
- outros...

As verbas do Governo nacional aos agrupamentos

A verba global de custeio

Outras verbas nacionais

VII/ O futuro da intermunicipalidade

- **Racionalização do mapa**
- **Redefinição das modalidades de exercício das competências**
- **Legitimidade demográfica**
- **Territorialização da Verba global de custeio.**